

Este Cuento Ya No Se Aplica: Modificando el Compromiso de EE.UU. en la MFO

Teniente Coronel Thomas W. Spoehr, Ejército de EE.UU.

Tomado de la revista *Parameters*, número de otoño de 2000.

El autor del presente artículo describe el éxito logrado por la Fuerza y Observadores Multinacionales (MFO), tras los aproximadamente veinte años de su compromiso en función de garantes del tratado de paz entre Israel y Egipto. Ante el brote de violencia entre israelíes y palestinos que domina los titulares internacionales desde el mes de septiembre, muchos lectores tal vez cuestionen la pertinencia de un artículo sobre una paz regional que, a la luz de los acontecimientos más recientes, no puede ser más que una quimera fugaz. Cabe destacar que la actual situación dentro de las fronteras del Estado de Israel no es el enfoque del artículo presentado a continuación, que se concentra más bien en las operaciones de paz en la península del Sinaí. Es más, a nuestro juicio, las lecciones que nos enseñan las experiencias de la MFO resultan más ilustrativas hoy que nunca, por cuanto sirven de modelo de una operación de paz exitosa en una región sacudida por la violencia.

EL DÍA 17 DE MARZO DE 1982, bajo cielos despejados y temperaturas agradables, el teniente coronel William Garrison, comandante de los 670 oficiales y tropas integrantes del 1º Batallón del 505º Regimiento de Infantería Paracaidista, aterrizó en un remoto campo de aviación en la parte meridional de la península del Sinaí. Acogidos por un grupo de altos dignatarios y periodistas, el coronel Garrison y su Batallón llegaron para ocupar su lugar histórico como el primer escalón de una contribución estadounidense a la recién constituida Fuerza y Observadores Multinacionales.¹ Dicha fuerza, creada como resultado de lo dispuesto en los Acuerdos de Camp David en el año 1979, se desplegó con la tarea de supervisar los protocolos de seguridad plasmados en el tratado entre Israel y Egipto. El coronel Garrison difícilmente podría haber previsto que su batallón habría de ser nada más

que el primero de los batallones comprometidos en 39 rotaciones, durante un lapso de más de 17 años, para participar en la misión de la Fuerza y Observadores Multinacionales.

Hoy día, esta fuerza es una organización internacional independiente, costeadada desde un principio en partes iguales, aportadas por los gobiernos de Israel, Egipto y Estados Unidos. Mediante la contribución de militares estadounidenses y de otros diez países, se presenta como un ejemplo de una organización de mantenimiento de la paz altamente exitosa. Este éxito ha tenido un impacto positivo en los esfuerzos por modificar el ambiente en el Oriente Medio, región que ha cambiado mucho desde el año 1979. La Fuerza y Observadores Multinacionales (*Multinational Force and Observers; MFO*), por otra parte, ha permanecido prácticamente inmutable con el transcurso de los años. En el caso de esta organización, el actual compromiso de Estados Unidos ya no tiene pertinencia, considerando la situación actual. A la luz de los eventos ocurridos tanto a nivel mundial como dentro de la región, ha llegado el momento propicio para hacerle cambios a la Fuerza y Observadores Multinacionales, con el fin de facilitar el desarrollo de una relación más madura entre Israel y Egipto, aliviarles a las naciones contribuyentes las cargas impuestas a sus medios y permitir a las fuerzas estadounidenses cumplir con otras obligaciones más apremiantes. Una revisión crítica de la Fuerza y Observadores Multinacionales resulta especialmente importante hoy en día, en momentos cuando Estados Unidos contempla la posibilidad de desplegar a unidades de mantenimiento de la paz como parte de un esfuerzo por obtener otro tratado árabe-israelí, en este caso entre Siria e Israel.

Antecedentes

En los últimos 50 años, el desierto de la península del Sinaí ha servido como escenario de muchos conflictos y subsecuentes actividades de mantenimiento de la paz.



Figura 1. Zonas Correspondientes a la MFO según el Tratado.

En las convulsiones provocadas por la creación del Estado de Israel, la ONU autorizó su primera misión de mantenimiento de la paz, siendo ésta la Organización de la ONU para la Supervisión de Treguas (*UN Truce Supervisory Organization; UNTSO*), con la responsabilidad de supervisar la paz entre Israel y sus vecinos árabes en el año 1948. Por más sorprendente que parezca, esta misión aún persiste, pues continúa realizando operaciones desde un puesto remoto con cuatro oficiales en el Sinaí.² Tras la retirada de Israel del Sinaí después de su invasión exitosa en el año 1956, la ONU desplegó a la Fuerza de Emergencia de la ONU en el Sinaí, en función de mantenimiento de la paz a principios del año 1957. Poco antes de la guerra de 1967, esta fuerza se retiró, a petición del presidente de Egipto Gamal Abdel Nasser.³ La remoción de esta fuerza contribuyó a la desconfianza demostrada por Israel en el sistema de mantenimiento de la paz de la ONU. Durante la Guerra de los Seis Días en 1967, Israel conquistó toda la península del Sinaí y la ocupó hasta la Guerra de Yom Kippur en 1973. Después del cese del fuego ese mismo año y los acuerdos de separación de fuerzas en 1974, la ONU desplegó otra misión de mantenimiento de la paz, la *UNEF II*, en el año 1974. Esta misión finalmente implicó el despliegue de más de 7.000 integrantes de las fuerzas

armadas de los países participantes. En 1976, a instancias de Israel, Estados Unidos también organizó y desplegó un reducido grupo de observadores civiles, la llamada Misión en el Terreno del Sinaí, para ayudar en la observación de la tregua y en el monitoreo de los sensores en los pasos de Giddi y Mitla. Sin embargo, los ceses del fuego y acuerdos supervisados por los elementos desplegados en *UNEF I*, *UNEF II* y la Misión en Terreno del Sinaí, no fueron más que treguas militares, pues nunca han reflejado una paz duradera.⁴

El Tratado de Paz firmado el día 26 de marzo de 1979 por el primer ministro Menachem Begin y el presidente Anwar Sadat en presencia del presidente Jimmy Carter, marcó un cambio fundamental en el ambiente geopolítico del Oriente Medio. También representó un enorme riesgo para todas las partes interesadas: Egipto, porque le significaba romper con el bloque árabe; e Israel, por haber abandonado el Sinaí. El tratado fue elaborado de forma tal, que hiciera posible servir a los intereses principales de ambas naciones: Egipto recuperó la soberanía sobre el Sinaí, en tanto que Israel obtuvo una paz garantizada. Éste sigue siendo uno de los mayores éxitos obtenidos por un presidente estadounidense en el ámbito de la diplomacia. En el Tratado de

Paz consta que les corresponderá a fuerzas desplegadas bajo auspicios de la ONU supervisar su implementación. Las medidas de seguridad descritas en el tratado fueron de las más completas y detalladas que se han formulado a lo largo de la historia. El Sinaí se dividió en sectores, detallándose estrictos límites impuestos a las fuerzas militares en cada uno.⁵ La fuerza de mantenimiento de la paz prevista por la ONU habría de supervisar la retirada de fuerzas y la posterior aceptación, por parte de ambos partidos, de los límites de la zona correspondiente a las tropas y a otras restricciones.

Israel, presintiendo que el tratado de paz negociado por los Estados Unidos difícilmente podría obtener el apoyo necesario en el Consejo de Seguridad de la ONU, insistió en la inclusión de una disposición que le exigiera a Estados Unidos tomar la delantera en el establecimiento de una organización alternativa de mantenimiento de la paz, en caso que fracasara la iniciativa de la ONU. Cuando se aproximó la fecha para la firma del tratado, se intensificó la presión para que Estados Unidos decidiera si habría de aceptar tal responsabilidad. Al final, el acuerdo según el cual Estados Unidos coincidió con dirigir la eventual organización de una fuerza sin la participación de la ONU, no fue finalizado sino

Tanques Israelíes en las alturas de Golán, durante la Guerra de los Seis Días en 1967.



Foto: Embajada de Israel

Durante la Guerra de los Seis Días en 1967, Israel conquistó toda la península del Sinaí y la ocupó hasta la Guerra de Yom Kippur en 1973. Después del cese del fuego ese mismo año y los acuerdos de separación de fuerzas en 1974, la ONU desplegó otra misión de mantenimiento de la paz, la *UNEF II*, en el año 1974.

hasta el mismo día en que el tratado fue firmado. Este compromiso les fue comunicado a Begin y Sadat, en cartas idénticas que el presidente Carter les envió a estos dos líderes.⁶

La sospecha de Israel de que la ONU no habría de apoyar una petición de una misión de mantenimiento de la paz en el Sinaí resultó ser acertada. En lo que puede considerarse como “una baja de la Guerra Fría”, el Consejo de Seguridad de la ONU notificó a Estados Unidos el día 18 de mayo de 1981 que no se pudo llegar a un consenso para organizar una fuerza de mantenimiento de la paz de la ONU para cumplir las misiones delineadas en el tratado de paz.⁷ Este fracaso se le ha atribuido a la fuerte oposición expresada por algunos “estados árabes amargados, el menospreciado bloque soviético y algunos países pro-árabes del Movimiento de Países No Alineados”.⁸ Además, se informó que el secretario general de la ONU Kurt Waldheim mostraba poco interés por establecer el precedente de conducir operaciones de paz cuando ya había entrado en vigencia un tratado de paz final.⁹

Al mismo tiempo, se manifestaba una creciente necesidad de identificar una organización capaz de supervisar los aspectos del tratado relacionados con la seguridad. Entre el mes de julio de 1979, cuando se disolvió la *UNEF II*, y mayo de 1981, la Misión en el Terreno en el Sinaí supervisó el cumplimiento de las disposiciones del tratado en el ámbito de la seguridad. Cuando la ONU rehusó desplegar una fuerza, Estados Unidos, sujeto a la presión impuesta por los israelíes que propusieron demorar la retirada hasta tal momento en que fuera posible instalar una fuerza de paz adecuada, se vio en la obligación de implementar el curso de acción que menos favorecía: el establecimiento de una nueva organización de mantenimiento de paz no patrocinada por la ONU.¹⁰ Los representantes de Israel y Egipto (las “Partes” mencionadas en el tratado) y Estados Unidos se reunieron para elaborar las reglas y los procedimientos normales de operaciones para lo que llegó a conocerse como la Fuerza y Observadores Multinacionales (*MFO*). Este esfuerzo culminó con la firma del Protocolo del Tratado de Paz el día 3 de agosto de 1981. El Protocolo tradujo

los términos del tratado en responsabilidades y tareas ejecutables. El mismo día, el secretario de Estado de EE.UU. Alexander Haig les envió una carta a ambos Gobiernos, en la cual les prometió que Estados Unidos contribuiría con un batallón de infantería, una unidad de logística, y observadores civiles a la *MFO*.¹¹ Resultó importante que el Protocolo estipulara que cualquier cambio en la *MFO* habría de efectuarse sólo “con el consentimiento mutuo de las Partes”.¹² Israel, desde ya preocupado por la naturaleza efímera de las anteriores misiones de la ONU, resistió los esfuerzos realizados por incluir

Bosnia, Kosovo y Timor Oriental, la misión de la *MFO* se basa en “el mantenimiento de la paz tradicional”: el empleo de fuerzas militares, con el consentimiento de las partes anteriormente beligerantes, para mantener los ceses del fuego, treguas u otro acuerdo provisional. La misión de la *MFO* es vigilar las actividades militares en el Sinaí; responder en caso que cualquier parte pida observaciones adicionales; y, empleando varias naves patrulleras pequeñas, asegurar la libertad de navegación a través del Estrecho de Tirán.¹⁶ (Ver la Figura 1.) Además de su independencia de la ONU, otro factor que

distinguía la *MFO* de otras operaciones de mantenimiento de la paz de la misma época, es que fue la única operación de esta índole constituida y mantenida con el objetivo de supervisar un tratado de paz finalizado.¹⁷

El cuartel general de la *MFO* se ubica en Roma; la Fuerza y los Observadores están desplegados en la península del Sinaí. El Director General de la *MFO*, con su estado mayor, está encargado de la dirección de todas las actividades de la *MFO*, manteniéndose en contacto con las Partes a través de los oficiales de enlace destinados en El Cairo y Tel Aviv. Un oficial con el grado de general, destinado en El Gorah en la parte norte del Sinaí, comanda las fuerzas, observadores y unidades de apoyo de la

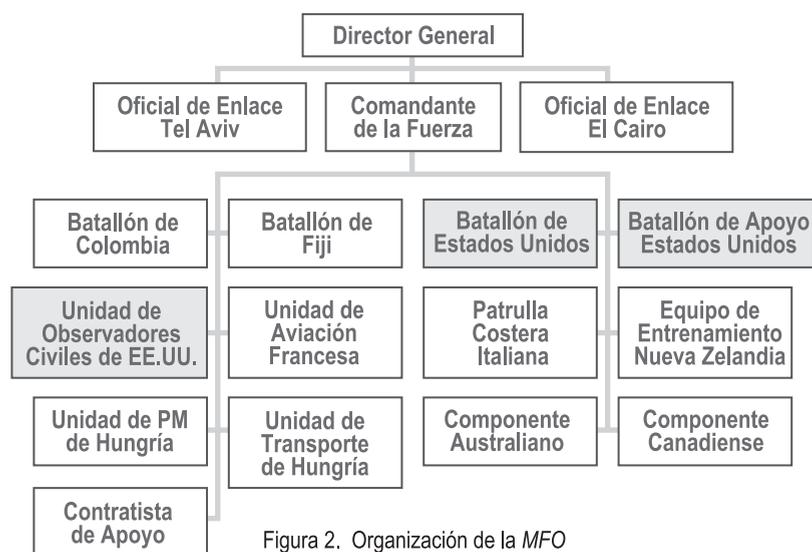


Figura 2. Organización de la *MFO*

un meccanismo dentro del Protocolo para considerar cambios periódicos a la *MFO*.¹³

No obstante el poco tiempo disponible para realizar los preparativos adecuados, las Partes y los Estados Unidos, así como las naciones contribuyentes, hicieron un esfuerzo mancomunado para asegurar que la *MFO* estuviera preparada para asumir su misión el día 25 de abril de 1982, conforme con las disposiciones del tratado. Se identificaron aquellas naciones que habrían de desplegar fuerzas militares, las unidades recibieron el debido entrenamiento, y se aceleró la construcción de las instalaciones requeridas.¹⁴ Por primera vez, las tropas estadounidenses formaron la base de una presencia multinacional no auspiciada por la ONU. Tal vez sirve de consuelo para Estados Unidos el hecho de que la construcción de las instalaciones de la *MFO* se planificó, pensando en utilizarlas por espacio de diez años.¹⁵

La *MFO* Hoy en Día

A diferencia de las operaciones de imposición de la paz recientemente emprendidas en países tales como

MFO. Aunque el total de naciones que oficialmente contribuyen quedó en diez, Noruega también aporta oficiales de estado mayor, con lo cual son once las naciones participantes. La organización y las unidades principales de la *MFO* se grafican en la Figura 2, destacándose los elementos estadounidenses.¹⁸

La conducción de sus operaciones le exige a la *MFO* contar con tres tipos de recursos: equipo militar, fondos y personal militar. El equipo requerido es poco, y salvo los reemplazos necesarios, ya se encuentra dispuesto. Algunos ejemplos de los medios materiales que han sido proporcionados, son las lanchas patrulleras de Italia para uso en la costa y helicópteros de los Estados Unidos. Según lo estipulado en el acuerdo, las responsabilidades económicas de la *MFO* habrían de dividirse igualmente entre Egipto, Israel y Estados Unidos. Japón, Alemania y Suiza también contribuyeron con fondos adicionales. A partir del año 1995, el presupuesto anual de la *MFO* se mantiene fijo en aproximadamente US\$51 millones. La *MFO* ha logrado reducir sus gastos en aproximadamente el 30 por ciento desde 1988, a tra-

Foto: Mayor Alan Woolley, Fuerzas Canadienses



Un sitio remoto de la *MFO* en el sector de responsabilidad del Batallón del Ejército de Colombia.

A diferencia de las operaciones de imposición de la paz recientemente emprendidas en países tales como Bosnia, Kosovo y Timor Oriental, la misión de la *MFO* se basa en “el mantenimiento de la paz tradicional”: el empleo de fuerzas militares, con el consentimiento de las partes anteriormente beligerantes, para mantener los ceses del fuego, treguas u otro acuerdo provisional. La misión de la *MFO* es vigilar las actividades militares en el Sinaí; responder en caso que cualquier parte pida observaciones adicionales; y, empleando varias naves patrulleras pequeñas, asegurar la libertad de navegación a través del Estrecho de Tirán.

vés de la reducción de gastos, mayores eficiencias operacionales y el empleo de personal por contrato. Asimismo, la *MFO* también ha reducido el total de personal requerido de 2.692 personas comprometidas en 1984 a las 1.844 actualmente requeridas. De éstas, unas 880 provienen de Estados Unidos.¹⁹

La *MFO* conduce dos tipos básicos de operaciones: la observación desde puntos predeterminados dentro de la Zona C, por parte de los tres batallones de infantería; y observaciones e inspecciones conducidas por la Unidad de Observación de Civiles en las Zonas A, B, C y D. (Ver la Figura 1 para la ubicación de las zonas de identificadas en el tratado.) La Zona C, la zona de observación militar, es de aproximadamente 375 kilómetros de largo por 20 kilómetros de ancho y vigilada por el batallón de Fiji en el norte, el de Colombia en el centro y el de Estados Unidos en el sur.²⁰ Durante las negociaciones sobre las medidas de seguridad estipuladas en el tratado, Estados Unidos había esperado emplear principalmente observadores, pero Israel insistió

en desplegar fuerzas militares, debido probablemente a que las consideraba evidencia de un mayor compromiso político por parte de los Estados Unidos.²¹ La Unidad de Observadores Civiles es un descendiente directo de la Misión en el Terreno en el Sinaí y constituye el medio de la *MFO* empleado a largo plazo. Acompañada por oficiales de enlace provenientes de Israel y Egipto, la Unidad de Observadores Civiles realiza inspecciones periódicas a través de las zonas con el fin asegurar que las Partes cumplan con las limitaciones impuestas a la fuerza y otras restricciones. También se encarga de enfrentar cualquier desafío que pueda representar cualquiera de las dos Partes.²² En éstas y otras operaciones, la tarea de la *MFO* es facilitada por la geografía y la demografía del Sinaí. A diferencia de los retos que encara la Fuerza Interina de la ONU en el Líbano, por ejemplo, en el Sinaí existe el terreno necesario para separar a los ex combatientes y la zona está generalmente libre de otras facciones interesadas en minar el proceso de paz.²³ Es más, la *MFO* ha tenido la buena suerte de contar con

Desde el presidente Carter, la política de Estados Unidos es comprometerse cada vez con más firmeza en el ámbito de seguridad. Esta tendencia continuó con el presidente Reagan, quien clasificó a Israel inequívocamente como “aliado clave”. Hoy en día, no hay quien cuestione la posición de Israel como aliado oficial de Estados Unidos fuera de la OTAN. En efecto, ilustrando justamente este punto, Lewis explica: “El contraste con la década de los 70 no puede ser mayor. No obstante el trabajo aún incompleto y muchas veces contencioso de pacificación, lo que predomina en los titulares, sin mayor publicidad Israel y Estados Unidos han consolidado una relación estratégica que es definitivamente una alianza en todo sentido menos en nombre”.

una misión extremadamente bien definida y una tradición de mantenimiento de la paz en el Sinaí que sentó la base para el desarrollo de sus operaciones. En efecto, así como señaló el Sr. John Mackinley, “No existe otra fuerza de paz que haya sido precedida por un protocolo igual de negociaciones y fuerzas provisionales”.²⁴

La *MFO* es reconocida internacionalmente como una organización excepcionalmente exitosa en una misión de mantenimiento de la paz no auspiciada por la ONU y muchos son los expertos que la han analizado en un esfuerzo por determinar si es posible replicar su éxito en otros lugares. Estos estudios han llegado a la conclusión de que, si bien es posible atribuir parte de la eficacia de la *MFO* a la competencia de los comandantes, la fuerza motriz de la paz en el Sinaí ha sido el compromiso político de las naciones signatarias para cumplir cabalmente con las disposiciones del tratado. Es así que los expertos coinciden en que, en circunstancias geográficas, políticas y organizacionales similares, otras organizaciones de paz, tales como la ONU, podrán lograr resultados comparables.²⁵

El Actual Ambiente Geopolítico

Desde el año 1979, el horizonte político ha cambiado radicalmente en el Oriente Medio. Casi con el sonido del último disparo en los campos de batalla de 1973, las na-

ciones árabes, dirigidas por Egipto, se dieron cuenta de que no había solución militar al problema de lidiar con Israel.²⁶ La disolución de la Unión Soviética contribuyó a la distensión de la situación, pues se eliminó la posibilidad de que estallara un conflicto entre los estados socios de las superpotencias en la región. Desde la conferencia cumbre en Camp David, diversas naciones regionales, incluyendo Egipto y Siria, han colaborado con Estados Unidos en una coalición de fuerzas para derrotar a Irak, mediante una operación combinada que habría sido completamente inconcebible una década antes. Jordania e Israel consolidaron un tratado de paz en el año 1994 y Siria e Israel han reanudado sus negociaciones de paz. Asumiendo como Primer Ministro de Israel en el mes de mayo de 1999, tras una campaña en la que prometió negociar la paz con Siria, Ehud Barak parece estar resuelto a forjar un acuerdo de paz permanente. El impacto en las negociaciones que tendrá la muerte del presidente Hafez Assad, de Siria, aún no está claro. Todo desacuerdo importante actualmente existente entre los dos países, gira en torno a cuestiones económicas antes que en temas de seguridad.²⁷ En fin, la relación entre estas dos naciones hoy en día es una “paz fría”, que se asemeja a la relación entre dos estados vecinos que se aproximan con cautela, lo cual es una situación común en las relaciones internacionales, que se manifiesta en todas partes del mundo.

Así también las relaciones entre Israel y Estados Unidos han avanzado notoriamente desde la década de los años 70. Fue durante el período de 1967 a 1977 que sucesivos presidentes estadounidenses comenzaron a forjar lo que era, en las palabras del ex embajador de Estados Unidos en Israel Samuel W. Lewis, “relaciones estratégicas rudimentarias”. A pesar de este cambio, Estados Unidos continuó viendo el conflicto árabe-israelí en el contexto más amplio de la rivalidad entre EE.UU. y la Unión Soviética. Sin embargo, desde el presidente Carter, la política de Estados Unidos es comprometerse cada vez con más firmeza en el ámbito de seguridad. Esta tendencia continuó con el presidente Reagan, quien clasificó a Israel inequívocamente como “aliado clave”. Hoy en día, no hay quien cuestione la posición de Israel como aliado oficial de Estados Unidos fuera de la OTAN. En efecto, ilustrando justamente este punto, Lewis explica: “El contraste con la década de los 70 no puede ser mayor. No obstante el trabajo aún incompleto y muchas veces contencioso de pacificación, lo que predomina en los titulares, sin mayor publicidad Israel y Estados Unidos han consolidado una relación estratégica que es definitivamente una alianza en todo sentido menos en nombre”.²⁸

Si bien Egipto aún no tiene una relación igualmente estrecha con Estados Unidos, es posible afirmar que las relaciones entre estos dos países han alcanzado un nivel sin paralelo. Ambos países están cooperando para

Foto: Servicio de Información Británico



Un puesto de observación para morteros en el área de responsabilidad de una división de infantería del Ejército de EE.UU. Soldados estadounidenses y británicos observan, transmiten las órdenes de fuego, y planchan los objetivos en la carta.

Durante el período de 1948 a 1988, la ONU autorizó y apoyó un total de 13 misiones de mantenimiento de la paz. Desde 1988, la ONU ha iniciado 36 misiones de esta índole. Tal aumento ha provocado cierta inquietud entre los líderes estadounidenses, especialmente dentro del Departamento de Defensa, por la posibilidad de que representen el comprometimiento excesivo de las fuerzas militares estadounidenses.

facilitar las negociaciones entre Israel y Siria e Israel y los palestinos. Es más, las fuerzas militares estadounidenses y egipcias colaboran rutinariamente en ejercicios combinados. Durante su visita en Egipto en el mes de septiembre de 1999, la secretaria de Estado Madeleine Albright destacó la “fortaleza de nuestra relación bilateral, nuestra amistad, y nuestra consagración compartida a la paz”.²⁹

Tanto Israel como Egipto obviamente valoran las buenas relaciones que cuidadosamente han desarrollado con Estados Unidos. Aunque estas naciones lógicamente estarán dispuestas a desarrollar acciones en beneficio de sus propios intereses nacionales, resulta claro que ninguna estará dispuesta a perjudicar su relación con Estados Unidos por cuestiones de capricho.

Otra consecuencia del término de la Guerra Fría ha sido el acelerado ritmo de las operaciones de paz. Durante el período de 1948 a 1988, la ONU autorizó y apoyó un total de 13 misiones de mantenimiento de la paz. Des-

de 1988, la ONU ha iniciado 36 misiones de esta índole.³⁰ Tal aumento ha provocado cierta inquietud entre los líderes estadounidenses, especialmente dentro del Departamento de Defensa, por la posibilidad de que representen el comprometimiento excesivo de las fuerzas militares estadounidenses.³¹

Aunque tanto Israel como Egipto oficialmente apoyan al mantenimiento de la *MFO* en su actual configuración, han surgido, en años recientes, evidencias de que Egipto quiere explorar otras alternativas, desde la completa retirada de la *MFO* hasta el reemplazo de esta organización con una fuerza de observadores de la ONU.³² Israel ha rechazado tales cambios, motivado por sus intereses de seguridad y su creencia de que existe la posibilidad de que la *MFO* tenga que servir en apoyo a un futuro pacto entre Siria e Israel.³³ Su apoyo completo a la *MFO* ha sido una característica típica de la posición oficial de Israel, la cual no ha cambiado notablemente desde 1982. Un factor princi-

Apreciación de la *MFO* y los Intereses Nacionales de EE.UU.

Misiones tales como la *MFO* disminuyen la capacidad del Departamento de Defensa para desplegar fuerzas preparadas en caso que las necesiten los altos mandos nacionales para cumplir una misión de mayor prioridad. Al igual que el ambiente geopolítico, el Ejército estadounidense (la única institución que contribuye con fuerzas estadounidenses) también ha cambiado notoriamente. El Ejército, incluyendo sus componentes en actividad y de la Reserva, se ha reducido en un tercio de la fuerza existente en el año 1979; sin embargo, producto de una estrategia activa de compromiso global, se despliega en apoyo a muchas otras misiones en ultramar. El resultado de este cambio es un Ejército con mucha menos flexibilidad y un acelerado ritmo operacional

pal, desde luego, es que esta situación le brinda seguridad a un costo mínimo. Hoy en día, Israel no mantiene más que una fuerza reducida en la frontera con el Sinaí; previo a la formación de la *MFO*, mantenía a dos divisiones pesadas de su Ejército en dicha frontera. Aunque Estados Unidos no es una nación “Parte” del conflicto en el sentido formal, sí ejerce mucha influencia en ambos países y puede influir decisivamente cuando le corresponde hacerlo.³⁴

Dentro del Gobierno de Estados Unidos, existe actualmente un movimiento encabezado por el Departamento de Defensa, tendiente a reducir el apoyo prestado por EE.UU. a la *MFO*. En el mes de mayo de 1999, el entonces Subsecretario de Defensa John Hamre manifestó su opinión de que los cambios son los correctos: “Creemos, desde luego, que [la *MFO*] puede ser reducida. A mi juicio, estamos presenciando un cambio fundamental de la forma en que Israel y Egipto se relacionan, situación que ya no requiere una gran presencia estadounidense”.³⁵ Debido a que el Departamento de Estado es el ente director de la *MFO*, cualquier cambio en la posición de los Estados Unidos debe ser aprobado a través del sistema interagencial. En 1999 y 2000, se convocaron varias reuniones en las que fueron representadas diversas agencias, sin llegar a consolidarse resultados decisivos.³⁶

Los intereses nacionales de los Estados Unidos constituyen el mejor marco para analizar el valor del apoyo brindado a la *MFO*. La política exterior de EE.UU. debe apoyar en forma directa a los intereses nacionales de este país y, para ser una política eficaz y pertinente, debe someterse a un proceso permanente de evaluación, a la luz del desarrollo de los eventos globales. De ahí que sea prudente realizar frecuentes análisis de la naturaleza del apoyo estadounidense a la *MFO*, con el objetivo de determinar si ese apoyo continúa sirviendo a nuestros intereses nacionales.

Existen tres intereses vitales de Estados Unidos que vienen al caso. El primero es reunir una fuerza militar capaz de ganar las guerras en que se compromete la nación, siendo éste un interés plasmado en la actual Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. Este documento también define los intereses vitales de Estados Unidos, en lo concerniente a la estabilidad del Oriente Medio y un acuerdo de paz en dicha región. Según lo resuelto por el presidente Clinton en la Estrategia de Seguridad Nacional, los Estados Unidos tienen “intereses perdurables en perseguir una paz justa, duradera y total en el Oriente Medio, asegurando la seguridad y bienestar de Israel, ayudando a nuestros amigos árabes a salvaguardar su seguridad, y manteniendo el flujo de petróleo a precios razonables”.³⁷ Una evaluación racional de estos tres intereses es clave para determinar el camino más adecuado para el futuro apoyo estadounidense a la *MFO*.

El Interés en la Defensa. Resulta sorprendente que una organización tan grande como la institución militar de Estados Unidos, sea afectada por misiones tan pequeñas, relativo a otras operaciones, como la *MFO*. Estos efectos se manifiestan en un incremento progresivo en el ritmo operacional y en la capacidad de las Fuerzas Armadas para entrenar a la fuerza. Los 880 integrantes de las Fuerzas Armadas estadounidenses comprometidos en la misión de la *MFO* prestan servicios en el batallón logístico, el de infantería y como parte del estado mayor. Los integrantes del batallón logístico y aquéllos que integran el Estado Mayor se despliegan por espacio de un año con la *MFO*, en tanto que llega un nuevo batallón de infantería estadounidense al Sinaí cada seis meses.³⁸

Misiones tales como la *MFO* disminuyen la capacidad del Departamento de Defensa para desplegar fuerzas preparadas en caso que las necesiten los altos mandos nacionales para cumplir una misión de mayor prioridad. Al igual que el ambiente geopolítico, el Ejército estadounidense (la única institución que contribuye con fuerzas estadounidenses) también ha cambiado notoriamente. El Ejército, incluyendo sus componentes en actividad y

Personal del Ejército de EE.UU. descarga un helicóptero UH-60L Blackhawk de un avión C-5 Galaxy en la Base Aérea de Cairo Oeste en Egipto durante el Ejercicio Bright Star 99/00, el día 2 de octubre de 1999. El ejercicio combinado contó con más de 50.000 participantes de 11 países.

Foto: Departamento de Defensa



Si bien Egipto aún no tiene una relación igualmente estrecha con Estados Unidos, es posible afirmar que las relaciones entre estos dos países han alcanzado un nivel sin paralelo. Ambos países están cooperando para facilitar las negociaciones entre Israel y Siria e Israel y los palestinos. Es más, las fuerzas militares estadounidenses y egipcias colaboran rutinariamente en ejercicios combinados. Durante su visita en Egipto en el mes de septiembre de 1999, la secretaria de Estado Madeleine Albright destacó la “fortaleza de nuestra relación bilateral, nuestra amistad, y nuestra consagración compartida a la paz”.

de la Reserva, se ha reducido en un tercio de la fuerza existente en el año 1979; sin embargo, producto de una estrategia activa de compromiso global, se despliega en apoyo a muchas otras misiones en ultramar.³⁹ El resultado de este cambio es un Ejército con mucha menos flexibilidad y un acelerado ritmo operacional, comparado con el Ejército que desplegó al Cnel. Garrison y el 1-505 en marzo de 1982. Algunas exigencias de la misión de la MFO no son evidentes inmediatamente. Por ejemplo, mantener a un batallón de infantería en el Sinaí efectivamente implica el compromiso de tres batallones de infantería: uno, en un ciclo de entrenamiento de cuatro a cinco meses de duración previo al despliegue; el segundo, que se encuentra en el terreno en el Sinaí; y el tercero, inmerso en un período de entrenamiento de cuatro a

seis meses de duración, para agudizar sus aptitudes netamente militares tras su redesplicue del Sinaí. Los requerimientos adicionales de contribución al cuartel general de la fuerza durante los ciclos de entrenamiento del batallón constituyen otro factor significativo. Así como lo han demostrado muchos estudios, un factor que complica la fase de recuperación tras el despliegue al Sinaí es el de que las unidades redesplicueadas de una misión de mantenimiento de la paz tradicional deben dedicar más tiempo al reentrenamiento que sus homólogos redesplicueados de una misión de imposición de la paz, debido a las grandes diferencias de orientación y de aptitudes requeridas en las misiones bélicas y de mantenimiento de la paz.⁴⁰ Aparte de las unidades realmente necesarias en el terreno, la obli-

gación de mantener a más de 800 soldados en el Sinaí incrementa la presión impuesta al remanente de la fuerza, para apoyar las demás inflexibles misiones que también tiene que cumplir el Ejército.

Además del acelerado ritmo operacional, el apoyo brindado a la *MFO* también afecta la capacidad del Ejército para entrenar a sus soldados. Existen muchos elementos de la *MFO* —tales como pilotos de helicópteros, conductores de camiones, y personal experto en material explosivo— que reciben entrenamiento individual especializado durante su asignación.⁴¹ El batallón de infantería desplegado en función de apoyo, por otra parte, recibe muy poco entrenamiento útil. El Gral. Maxwell Thurman, en un testimonio ante un comité de la Cámara de Representantes en el año 1993, sintetizó el problema con claridad:

*Las tropas en el Sinaí hoy en día —el batallón que se encuentra allá— no están realizando las tareas adecuadas para una unidad de esa magnitud. Están desplegadas en puestos remotos, tripulados por entre 8 y 12 personas. No están realizando las funciones que uno quisiera que estuvieran haciendo para prepararse para ir a la guerra. . . . Los soldados deben someterse a un extenso programa de entrenamiento para recuperar la habilidad operacional que tenían al desplegarse.*⁴²

Estos eventos tienen implicancias también para la política nacional. Como consecuencia de las experiencias vividas en Bosnia y Somalia, el presidente Clinton tomó la decisión de abandonar su política de “multilateralismo agresivo” en 1994, con la publicación de la Directiva de la Decisión Presidencial 25, *Reforming Multilateral Peace Operations* (Cómo reformar las operaciones de paz multilaterales). La participación de Estados Unidos en las operaciones de paz, según lo estipulado en dicho documento, debe ser “selectiva y . . . las operaciones de paz deben emprenderse con un plazo previsto”. Es más, la duración de las operaciones de paz debería “vincularse con objetivos claros y criterios realistas para finalizar las operaciones”.⁴³ Si bien resulta difícil confirmar la presencia de estos aspectos en las recientes operaciones de paz emprendidas en Bosnia y Kosovo, su aparente ausencia de ninguna manera justifica la decisión de dejar de aplicar esta política a la operación conducida por la *MFO*. En los 17 años de su empeño, la *MFO* aún está lejos de cumplir con los objetivos delineados en la directiva del Presidente.

En este contexto, dejar de considerar las operaciones de mantenimiento de la paz, tales como la *MFO*, a la luz de los criterios cuidadosamente diseñados en la referida Directiva Presidencial, resultará en una institución militar estadounidense desplegada por partes en diferentes regiones del mundo e incapaz de reunir una fuerza decisiva cuando surja una situación que lo requiera. Las aumentadas exigencias operacionales ocasionadas por tales despliegues, así como

recientemente señalaron los líderes del Ejército, “están estirando el mismo tejido de nuestro Ejército”.⁴⁴ Es un axioma que cada vez con más frecuencia, el resto del mundo espera que Estados Unidos proporcione la vanguardia de las fuerzas desplegadas en ambientes hostiles y complejos. Estas obligaciones mundiales significan que las fuerzas estadounidenses son muy solicitadas y sugieren que sólo deben emplearse en aquellas situaciones que claramente exigen el liderazgo de Estados Unidos y la ventaja ofrecida por su superioridad tecnológica. Siempre que las circunstancias lo permitan, rehusar cualquier petición de participar en una misión que ya no esté en desarrollo, es un método clave de asegurar la disponibilidad de tropas entrenadas y preparadas para ejecutar una misión de más alta prioridad. La posibilidad de un requerimiento para desplegar otra *MFO* en las alturas de Golán en apoyo a un eventual tratado entre Israel y Siria, pone de relieve la importancia de efectuar una revisión de la política vigente.

Estabilidad y Seguridad para Israel y Egipto. La seguridad y estabilidad de Israel y Egipto siguen estando entre los intereses vitales de los Estados Unidos. Sin embargo la *MFO*, en su configuración actual, ya no es necesaria para garantizarles la seguridad y estabilidad, dadas las decisiones políticas tomadas en los más altos niveles de ambas naciones. Además, dadas las fuertes garantías de seguridad constantemente concedidas por Estados Unidos a Israel y, en menor grado, a Egipto, junto con el prestigio que obtuvo Estados Unidos como árbitro de los acuerdos de Camp David, resulta inconcebible que los dirigentes de cualquier nación parte puedan en el futuro menospreciar la reacción estadounidense ante una violación de un tratado.

La *MFO* fue creada con el objetivo de servir como ente profesional e imparcial para ayudar a Egipto e Israel a administrar el nuevo tratado de paz.⁴⁵ Esto fue justo y necesario en el año 1979, considerando las inquietudes manifestadas por ambas Partes respecto a cuestiones de seguridad territorial y soberanía. Pero el mundo del 2000 es un lugar muy distinto. Desde el establecimiento de la *MFO* en 1982, ninguno de las dos Partes ha cometido una violación substantiva del tratado de paz. Es posible que la *MFO* haya disuadido cualquier violación potencial durante este período, pero claramente la paz se ha mantenido debido primordialmente a la determinación de Egipto e Israel de acatar sus disposiciones. Los expertos en materia de mantenimiento de la paz señalan el consentimiento de los partidos interesados y su intención de adherirse a las disposiciones del tratado como el ingrediente más importante para lograr una paz duradera.⁴⁶ Los diecisiete años de estricta adhesión al tratado incuestionablemente justifican la creencia de que la ecuación geopolítica básica de la región ha sido fundamentalmente alterada entre Egipto e Israel, dando como resultado que la agresión armada ya no se considera como opción

viable. La presencia de la *MFO*, por más esencial que haya sido en los años iniciales, debe ser considerada como un factor independiente en el mantenimiento de esta política por parte de ambas naciones.

Un defensor del papel de la *MFO* como fuerza estabilizadora dentro de la región quizás quisiera sostener que, en ausencia de la *MFO* para disuadir o, como mínimo, atestiguar las violaciones del tratado, es posible que se reanuden las condiciones hostiles entre las dos naciones. En el peor de los casos, un líder descontrolado quizás pueda acceder al poder en una de ellas. Otra posibilidad es que un líder, en su afán por satisfacer a una facción extremista, pueda considerar violar las disposiciones del tratado.⁴⁷ El impedimento obvio a tal acción es la certeza de que los medios de reconocimiento de Estados Unidos son capaces de detectar casi inmediatamente cualquier cambio de las disposiciones militares, con el tiempo de antelación requerida para efectuar fuertes acciones preventivas. El desierto del Sinaí, con sus vastas expansiones, escasa vegetación, y cielos generalmente despejados, es un lugar idóneo para la conducción de misiones de reconocimiento aéreo. Los Estados Unidos, en su función de árbitro principal de las negociaciones de Camp David, casi indudablemente no permitiría que una violación del tratado no recibiera el castigo merecido, porque de esa forma incurriría en el riesgo de perjudicar tanto su propio prestigio como la paz regional.

Algunos opinan que la presencia de Estados Unidos en la *MFO* constituye un símbolo visible del compromiso de Estados Unidos en la seguridad de Israel.⁴⁸ Empero, en el mundo actual, la presencia física de 800 soldados ha sido completamente opacada por la relación de seguridad entre Estados Unidos e Israel, la cual no tiene paralelo. Así como se describió anteriormente, esta relación viene desarrollándose desde el año 1977, alcanzando tal punto, que hoy en día los presidentes expresan la voluntad de prestarle apoyo irrestricto a Israel, ante cualquier enemigo que amenace su seguridad.⁴⁹ Un factor final que disuade una potencial violación del tratado de paz es el riesgo de causar daños incalculables a las relaciones que tanto Israel como Egipto vienen fomentado cuidadosamente con Estados Unidos durante el transcurso de los 20 años de su implementación.

Incluso aparte de las realidades políticas, la *MFO*, vista como instrumento para verificar el cumplimiento del tratado y asegurar la seguridad, ya no es la herramienta más adecuada para lograr los objetivos mencionados. Existe una gran disparidad entre las capacidades de la Unidad de Observadores Civiles y las unidades de las fuerzas militares. Aunque la primera se compone de menos de 30 personas, saca el máximo provecho de su capacidad para transitar fácilmente en todas partes del Sinaí, y con ello logra fomentar la confianza de que la vigilancia ofrecida es la suficiente. A la inversa, si los batallones de infantería habrán de percatarse de alguna violación del tratado, quien la viole tendrá que posicionarse de tal modo que lo observe

un guardia, equipado con binóculos, en un puesto remoto en la Zona C. Es un axioma de la doctrina del mantenimiento de la paz que “en aquellos casos cuando la unidad de mantenimiento de la paz logre controlar la zona, la fuerza puede ser reducida a un grupo de observadores”.⁵⁰ Como mínimo, tal cambio es justificado en este momento. El reconocimiento aéreo, efectuado por Estados Unidos, trabajando al unísono con una reducida fuerza móvil de observadores desplegada en todas partes del Sinaí, bien puede entregar informes más verídicos y más económicos sobre las posibles violaciones del tratado.

Acuerdo Amplio de Paz. Es cierto que cualquier modificación del apoyo prestado por Estados Unidos a la *MFO* en este momento puede acarrear efectos perjudiciales para el objetivo estadounidense de obtener una paz duradera en el Oriente Medio. Israel ya ha firmado acuerdos con Jordania y Egipto. Pero la total implementación de los Acuerdos del río Wye con los palestinos, es aún problemática y, de mayor importancia, las negociaciones arbitradas por Estados Unidos con Siria, aunque se detuvieron en el mes de febrero de 2000, probablemente se reemprenderán una vez que el sucesor de Assad se encuentre firmemente instalado en el poder. Cabe destacar que Siria es el último país que linda con Israel que posee un Ejército capaz de amenazar a Israel. Un funcionario en la administración de Clinton recientemente caracterizó los beneficios de un tratado entre Israel y Siria como la prevención potencial de una posible alianza entre Siria, Irak e Irán, al mismo tiempo que habría de servir como base de una paz amplia en el conflicto árabe-israelí, la estabilidad en todas las fronteras de Israel, el aislamiento de Irak, y la intensificación de la presión para la moderación política de Irán.⁵¹ El desafío obvio en las negociaciones entre Israel y Siria es darle a Israel las garantías adecuadas de su seguridad, a cambio de su voluntad de ceder el control de las alturas de Golán.⁵² Mantener la *MFO* en su actual configuración durante las negociaciones, apoya el objetivo de lograr una paz regional perdurable por cuanto constituye una manifestación pública del compromiso estadounidense a un tratado de paz previamente consolidado, e instituye una organización de mantenimiento de la paz que tal vez sirva para supervisar las eventuales medidas de seguridad en el Golán.

La entrega de las alturas de Golán a Siria es un asunto controvertido y emotivo para Israel, pues este terreno domina la parte norte de Israel y en ellas se libraron las cruentas batallas de las guerras de 1967 y 1973. La dificultad que tendrá el primer ministro Barak en concretar el apoyo interno necesario para implementar un tratado con Siria, se pone de relieve en una encuesta que revela que el 90 por ciento de los ciudadanos israelíes cree que el país no debe ceder el Golán.⁵³ Dada la “permanente necesidad de promesas tranquilizadoras” que tiene Israel en lo relativo a su seguridad, cualquier cambio en la estructura de la

MFO mientras las negociaciones con Siria aún están en desarrollo, puede perjudicar la capacidad del primer ministro Barak para obtener el apoyo interno imprescindible para tal tratado.⁵⁴

Aunque la ONU mantiene la Fuerza de la ONU para la Separación de los Beligerantes en el Golán desde 1974, muchos están especulando que Israel exigirá que se establezca una fuerza de mantenimiento de la paz “tipo *MFO*” como requisito previo a su entrega del Golán.⁵⁵ El ex primer ministro Rabin ha aseverado que la *MFO* constituirá el modelo para el Golán, y el Partido Laborista Israelí en general apoya evidentemente el mismo concepto.⁵⁶ Israel prefiere el modelo de la *MFO* por dos razones: disfruta de mucho más control como “socio administrativo” de la organización de mantenimiento de la paz de lo que tendría bajo la supervisión más difusa de una organización de la ONU; y la *MFO* no se sujeta a la politiquería de la ONU cuando llegue el momento de renovar su mandato.⁵⁷ Dado el entusiasmo demostrado por Estados Unidos respecto a la firma de un tratado de paz entre Israel y Siria, resulta difícil imaginar que un presidente estadounidense rechace tal condición si la misma puede ser la clave al éxito de las negociaciones.

Si bien sería posible modificar o expandir la *MFO*, comprometiendo a elementos de la misma en el Golán, tal acción sería un error por cuanto la Fuerza de Separación de los Beligerantes de la ONU es generalmente considerada como una organización profesional y exitosa en el ámbito del mantenimiento de la paz.⁵⁸ Dada la adhesión prevista de Siria e Israel a las disposiciones de un tratado, la Fuerza de Separación será el elemento más apto para seguir cumpliendo una función en la cual ya tiene mucha experiencia y aptitud. Una apreciación realista de la situación debe considerar la inclusión casi inevitable de elementos de mantenimiento de la paz estadounidenses en un tratado negociado por Estados Unidos. En cualquier caso, hasta tal momento que se resuelva la cuestión del mantenimiento de la paz en el Golán, sería poco prudente efectuar grandes cambios en la *MFO*.

Recomendaciones y Resumen

Si se deja de lado la exigencia de relativamente corto plazo de dar apoyo a las negociaciones de paz actualmente en desarrollo entre Israel y Siria, resulta claro que seguir apoyando a la *MFO* en su configuración actual ya no sirve a los intereses nacionales de Estados Unidos. El mantenimiento de fuerzas estadounidenses en el Sinaí desgasta una institución militar desde ya sobrecargada, imponiéndole una exigencia que puede ser cumplida por medios más eficaces. Las operaciones de mantenimiento de la paz se diseñan para monitorear y facilitar la implementación de treguas o ceses del fuego ya existentes y para respaldar los esfuerzos diplomáticos realizados con el fin de llegar a soluciones permanentes de

problemas políticos.⁵⁹ La *MFO* reflejó un enfoque prudente de tal doctrina. Debido a la historia de conflictos entre los árabes y los israelíes y dadas las preocupaciones de Israel por su seguridad en aquella época, el establecimiento de la *MFO* fue una medida apropiada para ayudar a Israel a forjar relaciones basadas en la confianza mutua con sus vecinos árabes. Veinte años después y debido a la firmeza de voluntad de todos los países involucrados, la resolución impuesta ha perdurado entre las dos Partes. Actualmente existen varias opciones para efectuar los cambios que parecen ser los más oportunos, dada la situación regional y global: dar por concluida la misión de la *MFO*; transferir la misión de la *MFO* a la ONU para que esta organización le dé su aprobación como misión de observadores de mantenimiento de la paz, bajo auspicios de la Organización de la ONU para la Supervisión de Treguas; persuadir a las Partes a convertir a la *MFO* en una fuerza de observadores; o alguna combinación de estos planteamientos.

Un análisis crítico nos indica que la completa disolución de la *MFO* debería ser el objetivo final. En una relación madura entre Israel y Egipto, la *MFO* resulta anacrónica. La disolución de la *MFO* constituiría una señal para el resto de la comunidad mundial de que Israel y Egipto han tomado el último paso hacia la completa normalización de relaciones y que la finalización de un conflicto, siempre que se realice adecuadamente, puede llevar a la resolución del conflicto. Así todo, el tratado les impone a Israel y Siria algunas restricciones legítimas que exigen la supervisión de un observador desinteresado. Hasta tal momento que las relaciones entre Israel y Egipto avancen al punto en que ambos países coincidan en que estas restricciones ya no son necesarias, o bien que ellos mismos puedan asegurar su cumplimiento, será necesario mantener algún mecanismo externo para el monitoreo de la tregua.

Para cumplir este requisito, es apropiado sugerir que la ONU asuma la misión de la *MFO* y que le asigne la tarea a la Organización de la ONU para la Supervisión de Treguas, como un requisito para una fuerza de observadores. En fin, la ONU ya tiene desplegados observadores en el Sinaí, una sede internacionalmente reconocida, además de sus vastas experiencias en acciones de mantenimiento de la paz entre Israel y sus vecinos árabes. La presencia en el Sinaí de la Organización de la ONU para la Supervisión de Treguas puede ampliarse para permitirle cumplir esta misión. Esta opción también contribuiría a un mejoramiento de la percepción internacional de la ONU como el líder indiscutible en las operaciones de mantenimiento de la paz, situación que le redundaría en mayor prestigio y potencia.⁶⁰ Desafortunadamente, la Organización de la ONU para la Supervisión de Treguas, al menos su cuartel general, ya no posee gran renombre en el Oriente Medio. Israel en particular, pro-

ducto de sus experiencias con UNEF I y UNIFIL, nunca ha favorecido la supervisión por parte de la ONU (ni de ninguna de sus organizaciones dependientes), de las condiciones de seguridad en el Sinaí y es probable que ejerza su veto cuando se le presente tal propuesta.⁶¹ El desinterés por parte de Israel no debería disuadir a los formuladores de política estadounidenses a seguir explorando este tipo de solución. Si fuera posible iniciar reformas mutuamente aceptables dentro de la UNTSO, quizás entonces sería posible persuadir a Israel a adoptar este curso de acción.

Al mismo tiempo que se realicen los trámites para efectuar la transferencia de la misión a la ONU, Estados Unidos debería dar inicio a los esfuerzos por influir a las Partes para que cambien la estructura de la MFO de forma que refleje las realidades y eficiencias políticas. Un cambio que puede ser efectuado casi instantáneamente (sin desviar de las actuales normas en el ámbito del apoyo logístico) es la eliminación del 1º Batallón de Apoyo, pues este apoyo puede obtenerse en forma más económica a través de contratos con empresas civiles.⁶² El cambio principal que debe promoverse, es proponer que los batallones de infantería redesplicguen a sus países de origen y que toda la estructura de la MFO se desmantele, salvo lo necesario para apoyar a una Unidad de Observadores Civiles un poco más grande. La Unidad de Observadores Civiles debería recibir aumentos moderados y diversificarse para incluir a observadores provenientes de varios países, en lugar de componerse exclusivamente de estadounidenses. Este país también debería desplegar una reducida célula dentro del cuartel general de la MFO, capaz de recibir todo tipo de inteligencia nacional, incluyendo la transmitida por imágenes. Siempre cuando fuera apropiado hacerlo, esta célula podría sugerir al Comandante de la Fuerza que los inspectores de la Unidad de Observadores Civiles se enviaran a ciertos lugares para investigar cualquier infracción del tratado que se sospeche haya ocurrido, sin violar las exigencias en el ámbito de la divulgación de información en un país extranjero.

Tras casi 20 años, ha llegado el momento de adaptar o bien terminar el compromiso estadounidense en el Sinaí,

preservando así la libertad de acción de Estados Unidos para dedicarse a otras actividades más urgentes. Este cambio no podrá ser llevado a efecto sino hasta que se terminen las negociaciones actualmente en desarrollo entre Israel y Siria. Todo cambio substantivo puede ser postergado por espacio de un año, el tiempo suficiente para determinar si un tratado entre dichos estados será posible. A medida que siguen desarrollándose estas negociaciones, Estados Unidos debería aplicar las lecciones aprendidas en la experiencia de la MFO. Dadas las exigencias prudentes impuestas por la Directiva Presidencial 25, Estados Unidos debería insistir en tres puntos claves para determinar si la presencia de elementos de mantenimiento de la paz estadounidenses resulta necesaria para completar la resolución. El primero es una especie de *quid pro quo*: a cambio del despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz en el Golán, la MFO en el Sinaí debería ser significativamente reducida o transferida a la ONU en cumplimiento del requisito de contribuir con observadores. Segundo, el protocolo del tratado debería incluir un mecanismo para la revisión periódica de las exigencias de mantenimiento de la paz en el Golán, contando con la plena participación de los Estados Unidos en la conducción de dicha evaluación. Tercero, debido al impacto que implica su despliegue en las Fuerzas Armadas estadounidenses, se debe instaurar el requisito de contribuir con *observadores* militares antes que *fuerzas* militares. Estas tres condiciones redundarán en el beneficio adicional de manifestarle al resto de mundo que las misiones de mantenimiento de la paz, especialmente aquéllas dirigidas por Estados Unidos, no son permanentes y que las naciones interesadas deberán prepararse para conducir operaciones con la eventual ausencia de Estados Unidos.

Finalmente resulta crucial recordar que las inquietudes de Egipto e Israel deben ser cabalmente consideradas en la toma de una decisión acerca de cuáles serán los cambios que se deben efectuar en el Sinaí y para la MFO. Su continuo apoyo a la paz es un elemento imprescindible del logro de los intereses vitales de Estados Unidos en la región. **MR**

NOTAS

1. Angus Deming, "Waiting for the Zero Hour", *Newsweek* (29 de marzo de 1982), pág. 33. Servicio en el Exterior del *Washington Post*, "U.S. Troops Assigned to Multinational Peacekeeping Force Take Position in Sinai", *The Washington Post* (18 de marzo de 1982), sección A, pág. 18.

2. Joshua Sinai, "United Nations and Non-United Nations' Peacekeeping in the Arab-Israeli Sector: Five Scenarios", *Middle East Journal*, 49 (otoño de 1995), pág. 633. Ver también información entregada por el Cnel. Larry Forster, Escuela Superior de Guerra del Ejército de EE.UU., ex integrante de la MFO, abril de 2000. Mala Tabory, *The Multinational Force and Observers in the Sinai* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1986), pág. 115. Tabory afirma que Egipto quiere que la UNTSO permanezca en el Sinaí,

esperando que ello facilite la eventual transferencia de la misión a la ONU.

3. Nathan A. Pelcovits, *Peacekeeping on Arab-Israeli Fronts* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1984), pág. 5.

4. Tabory, págs. 3-7, 36.

5. John Mackinlay, *An Assessment of Peacekeeping Operations at the Arab-Israeli Interface* (Londres: Unwin Hyman, 1989), págs. 177-80.

6. William Quandt informa que otros problemas también fueron resueltos el día en que se firmó el tratado, incluyendo acuerdos relativos al petróleo y garantías para la seguridad de Israel, pero que "los problemas de los redactores y cartógrafos no habrían de impedir la ceremonia de firma del tratado el día 26 de marzo de 1979". William B.

Quandt, *Camp David, Peacemaking and Politics* (Washington: Brookings Institution, 1986), pág. 30.

7. Rodney Goutman, *Bondi in the Sinai* (Lanham, Maryland: University Press of America, 1996), pág. 30.

8. *Ibid.*, pág. 19.

9. El secretario general Waldheim sostuvo que las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU constituían un medio adecuado para mantener un cese del fuego mientras los partidos se dedicaban a resolver su disputa por la vía política, pero que no convendría en aquellas circunstancias en que un tratado de paz formal ya había efectivamente logrado terminar el conflicto. Sinai, pág. 635.

10. Tabory, págs. 6-7.

11. Fuerza y Observadores Multinacionales, *Servants of Peace: Peacekeeping in Progress 1999 Annual Report* (Roma, Italia: Fuerza y Observadores Multinacionales, 1999), págs. 8-9, 60-61.

12. Tabory, pág. 107.

13. Robert Krantz, Oficial a Cargo, Oficina de Asuntos de la Fuerza y Observadores Multinacionales, Proceso de Paz y Asuntos Regionales, Buró de Asuntos del Cercano Oriente, Departamento de Estado de EE.UU., entrevistado por el autor, 1 de diciembre de 1999, Washington D.C.

14. Tabory, pág. 15.

15. Pelcovits, pág. 79.

16. Fuerza y Observadores Multinacionales, *Servants of Peace*, pág. 13.

17. Robert B. Houghton y Frank G. Trinka, *Multinational Peacekeeping in the Middle East* (Washington: Foreign Service Institute, 1984), pág. 57.

18. Fuerza y Observadores Multinacionales, *Servants of Peace*, págs. 18-24.

19. *Ibid.*, págs. 27-29. Las cifras son variables.

20. Mackinlay, págs. 177, 183-86.

21. Tabory, pág. 3.

22. Fuerza y Observadores Multinacionales, *Servants of Peace*, pág. 20.

23. Houghton y Trinka, págs. 21-26.

24. Mackinlay, pág. 160.

25. Frank Gregory, *The Multinational Force—Aid or Obstacle to Conflict Resolution?* (Londres: Instituto para el Estudio de Conflictos, 1984), pág. 3. Ver también Houghton y Trinka, págs. 56, 94; y Pelcovits, pág. 70.

26. Moshe Ma'oz, "From Conflict to Peace? Israel's Relations with Syria and the Palestinians", *Middle East Journal*, 53 (verano de 1999), pág. 401.

27. En este sentido, se ha producido cierta desilusión, especialmente por parte de Egipto, por cuanto no se ha desarrollado una relación económica más fuerte entre los dos países. Stephen J. Glain, "Israel's Neighbors Miss Economic Bounce—Peace Treaties Were Aimed Mainly at Security Items, Not Investment or Trade", *The Wall Street Journal*, (27 de julio de 1999), sección A, pág. 19.

28. El ex embajador de Estados Unidos en Israel Samuel Lewis sostiene: "Durante la administración de Carter a fines de la década de los años 70, el tema general fue que Israel se veía como todo menos una ventaja estratégica para Estados Unidos. Al contrario, Israel se consideraba en el Pentágono y en muchos otros sectores del Gobierno estadounidense, como una complicación en su estrategia regional orientada a la necesidad de contrarrestar la influencia soviética". Samuel W. Lewis, "The United States and Israel: Evolution of an Unwritten Alliance", *Middle East Journal*, 53 (verano de 1999), pág. 375. Tal vez el mejor ejemplo de la estrecha relación actualmente existente entre estos dos países se manifieste en el ámbito de la advertencia de ataques con misiles balísticos; Israel actualmente recibe informes casi directos de satélites estadounidenses sobre el lanzamiento de misiles en la región. Lewis, págs. 367-70.

29. Secretaria de Estado Madeleine K. Albright y ministro del exterior Amre Moussa de Egipto, "Conferencia de Prensa", 2 de septiembre de 1999, Internet, <http://www.state.gov/www/statements/1999/990902.html>, información obtenida el día 17 de enero de 2000.

30. Robert L. McClure y Morton Orlov II, "Is the UN Peacekeeping Role in Eclipse?", *Parameters*, 29 (otoño de 1999), pág. 96.

31. Subsecretario de defensa John Hamre, a modo de respuesta a la pregunta, "¿Es que nos hemos sobreextendido de la estructura de la fuerza que actualmente tenemos?"; "Mi opinión personal es que estamos haciendo lo máximo que podemos". John Hamre, "Military Readiness Despite Kosovo War, Top Defense Official Says Pentagon Can Handle Another Contingency", entrevistado por Morton Kondracke, *Roll Call* (17 de mayo de 1999), pág. 3. Ver también, Louis Caldera y Dennis J. Reimer, *A Statement on the Posture of the United States Army Fiscal Year 2000*, Declaración de la Posición del Ejército entregada al 106º Congreso, 1ª Sesión (Washington: Departamento del Ejército, 1999), pág. 73.

32. Pelcovits, pág. 73; y Tabory, pág. 115.

33. Sharon Parnes, "Egypt Seeks Sinai Force Withdrawal or Cutback", *Defense News* (9-15 de enero de 1995), pág. 10.

34. Asuntos relacionados con la MFO se discuten anualmente en la Conferencia Trilateral sobre la MFO, convocada en Roma. Entrevista con Krantz, 1 de diciembre de 1999.

35. Hamre, pág. 3.

36. Entrevista con Krantz, 1 de diciembre de 1999.

37. William J. Clinton, *A National Security Strategy for a New Century* (Washington: La Casa Blanca, octubre de 1998), págs. 5, 51.

38. Cnel. Ronnie Foxx, "Multinational Force and Observers Briefing", G-3 del XVIII Cuerpo de Ejército Paracaidista, División de la MFO, octubre de 1999.

39. Caldera y Reimer, pág. 82.

40. Jenny Solon, "The Effects of Peace Operations on Unit Readiness" (Fuerte Leavenworth, Kansas: Centro de Lecciones Aprendidas del Ejército, 8 de junio de 1998), pág. 3, Internet, http://call.army.mil/CALL/spc_sdy/unitrdy/execcsumm.htm, información obtenida el día 19 de noviembre de 1999. Ver también Charles C. Moskos, *Peace Soldiers: The Sociology of a United Nations Military Force* (Chicago: University of Chicago Press, 1996), quien analiza cómo el desarrollo de una ética policial afecta la ética del guerrero en las fuerzas de mantenimiento de la paz.

41. Larry Lane, "Flying for the Multinational Force and Observers", *Soldiers* (abril de 1997), pág. 14; y Steve Harding, "Soldiers in the Sinai", *Soldiers* (agosto de 1998), pág. 48.

42. John G. Roos, "The Perils of Peacekeeping, Tallying the Costs in Blood, Coin, Prestige and Readiness", *International Peacekeeping*, 1 (otoño de 1994), pág. 17. Aunque la MFO ha intentado aumentar la cantidad de oportunidades de entrenamiento con permitir, por ejemplo, ejercicios con fuego vivo a nivel pelotón, el entrenamiento aún resulta inadecuado. Habiendo completado la mitad de su turno de servicio en una rotación en el Sinai, el 41 por ciento de los integrantes del batallón de infantería de EE.UU. en el Sinai informó estar aburrido, lo cual es un indicio de que ni la misión ni el entrenamiento les presenta el desafío necesario para mantener su interés. David R. Segal y Ronald B. Tiggler, "Attitudes of Citizen Soldiers Toward Military Missions in the Post-Cold War World", *Armed Forces and Society*, 23 (primavera de 1997), pág. 383.

43. William J. Clinton, "The Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations" (Washington: The White House, mayo de 1994), págs. 59-61. Ver también Ivo H. Dalder, "Know When to Say No: The Development of US Policy for Peacekeeping", en *UN Peacekeeping, American Policy, and the Uncivil Wars of the 1990s*, editado por William J. Durch (Nueva York: Henry L. Stimson Center, 1996), págs. 35-67, para una discusión sobre el desarrollo de la Directiva Presidencial 25.

44. Caldera y Reimer, pág. 73.

45. Entrevista con Krantz, 1 de diciembre de 1999.

46. Houghton y Trinka, pág. 56; Pelcovits, pág. 14; y Gregory, pág. 3.

47. Entrevista con Krantz, 1 de diciembre de 1999.

48. Tabory, pág. 118.

49. William J. Clinton, "Joint Statement by President Clinton and Primer Minister Ehud Barak", 19 de julio de 1999, Internet, <http://www.state.gov/www/regions/nea/990719>, información obtenida el 23 de noviembre de 1999. En esta conferencia, el presidente reiteró la firme consagración de Estados Unidos a la seguridad de Israel.

50. James J. Allen, *Peacekeeping: Outspoken Observations by a Field Officer* (Westport, Connecticut: Praeger Series in War Studies, 1996), pág. 136.

51. Martin Indyk, Asistente del Secretario de Estado para Asuntos en el Oriente Próximo, "I Must Be Optimistic About Arab-Israeli Relations", entrevistado por Daniel Pipes y Patrick Clawson, *Middle East Quarterly*, 6 (marzo de 1999), pág. 72.

52. David Makovsky, "What Price Peace? The Key is the Golan Heights, but Israel and Syria Still Have a Lot of Dicker to Do", *U.S. News and World Report* (23 de agosto de 1999), pág. 28.

53. Ma'oz, pág. 414.

54. Lewis, pág. 376. Lewis describe la necesidad constante de Israel de recibir garantías de su seguridad.

55. Brent Scowcroft, "A U.S. Role on the Golan Heights?", *The New York Times* (6 de enero de 2000), sección A, pág. 25.

56. Parnes, pág. 10.

57. Sinai, pág. 641.

58. Mackinlay, págs. 5, 149. Ver también Sinai, pág. 642, quien asevera, *UNDOF* se considera universalmente como una de las operaciones de mantenimiento de la paz más eficaces de la ONU.

59. Para obtener más información sobre los criterios desarrollados para las operaciones de mantenimiento de la paz como resultado de la experiencia de la Segunda Fuerza de Emergencia de la ONU (Second United Nations Emergency Force; *UNEF II*), ver el Documento S/11052/Rev de la ONU, con fecha 27 de octubre de 1973; Brian Urquhart, "Beyond the Sheriff's Posse", *Survival*, 36 (mayo/junio de 1990), pág. 198; y Brian Urquhart, *A Life in Peace and War* (Nueva York: Harper and Row, 1987), págs. 241-42.

60. Ver Houghton y Trinka, pág. 94, quien llegó a la conclusión de que, "para el mantenimiento del prestigio y poder de la ONU, sirve a los intereses de la comunidad internacional continuar dependiendo principalmente de la ONU para la conducción de operaciones de mantenimiento de la paz en las regiones más conflictivas del mundo".

61. Tabory, pág. 3. Ver también Allen, págs. xvi, pág. 43. Allen comparte la percepción de Israel relativa a la *UNTSO* y la ONU: "El cuartel general de la *UNTSO* resultó ser lento, inflexible, hostil ante sugerencias constructivas, y excesivamente burocrático". Refiriéndose a las operaciones de mantenimiento de la paz en general, Allen sugiere que "nunca puede expresar la crítica suficiente de la burocracia de la ONU", y que para "salvar la burocracia de la ONU en el ámbito del mantenimiento de la paz, primero es necesario destruirla".

62. Comentarios hechos por Larry Forster, profesor en la Escuela Superior de Guerra del Ejército de EE.UU., y ex integrante de la *MFO*, abril de 2000.

El teniente coronel Thomas W. Spoehr es Director, Dirección de Integración de Elementos Doctrina, Entrenamiento, Lideres, Organización, Materiales y Soldados (DTLOMS), en la Escuela de Ingenieros del Ejército de EE.UU., en el Fuerte Leonard Wood, Missouri. Recibió el grado de Bachiller en Ciencias de la Universidad de William and Mary, en la ciudad de Williamsburg, Virginia, y el de Maestría de la Universidad de Webster en San Luis, Missouri. También es graduado de la Escuela Superior de Guerra del Ejército de EE.UU. Previamente sirvió en calidad de comandante del 84º Batallón de Material Químico en el Fuerte McClellan, Alabama, y como planificador de ejercicios en el Comando del Espacio de EE.UU., en la Base Aérea Peterson, en Colorado.